

# **EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA.**

**RAFAEL BADELL MADRID\***

## **SUMARIO**

I. Introducción. II. Consideraciones generales. III. El expediente administrativo. IV. Decisión Nro. 300 de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 28 de mayo de 1998, caso C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) sobre el expediente administrativo. 1. Naturaleza jurídica. 2. Valor probatorio. 3. Oportunidad para producirlo en juicio. V. Otras decisiones de la Sala Político Administrativa y de otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia sobre el expediente administrativo. VI. Conclusiones. VII. Referencias bibliográficas.

---

\* Doctor en Derecho. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador de Badell & Grau Despacho de Abogados.

## I. INTRODUCCIÓN

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha decidido dedicar este Boletín número 171, correspondiente al período abril-junio del año 2023, a rendir homenaje a la Académica Josefina Calcaño de Temeltas, fallecida recientemente el pasado 11 de enero del presente año y quien ocupaba el Sillón 19 desde el 16 de marzo de 2000.

Josefina Calcaño de Temeltas fue una valiosa jurista. Destacó como docente e investigadora en distintas universidades del país. Dictó numerosas conferencias sobre temas relacionados con el derecho administrativo y es autora de una amplia obra que ha contribuido con el estudio del derecho público.

Josefina Calcaño de Temeltas fue una juez notable y honorable. Fue magistrada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo desde 1977 hasta 1979 y su Presidente desde 1978 hasta 1979. Fue la primera mujer en ocupar el cargo de magistrada en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, desde 1979 hasta finales de 1998, donde desarrolló una línea jurisprudencial muy valiosa, útil y reconocida.

Me da mucho gusto unirme a este homenaje y, precisamente, he escogido una de sus sentencias relevantes, la que se refiere al expediente administrativo, para desde allí formular algunas consideraciones sobre este tema.

Por la ausencia de regulación legal, la construcción de la noción jurídica del expediente administrativo ha sido fruto de un largo debate jurisprudencial y fue el fallo número 300 de la Sala Político Administrativa (SPA) de la Corte Suprema Justicia (CSJ), de fecha 28 de mayo de 1998, con ponencia de Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA), el que aclaró

los conceptos relativos a los documentos administrativos. Luego, otras decisiones de la misma SPA y de otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que también examinaremos, complementaron este precedente jurisprudencial.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 259 de la Constitución prevé que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al TSJ y a los demás tribunales que determine la ley. De conformidad con la referida norma constitucional, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene atribuida competencia para anular actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa; conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos y condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración. La responsabilidad de la administración puede tener origen contractual -cuando deviene de la violación de las cláusulas de un contrato- o extracontractual, cuando se causa un daño en la esfera de los derechos de los administrados, sea a consecuencia de un acto administrativo o por virtud de una mera actuación de la administración.<sup>1</sup>

A nivel legal, la jurisdicción contencioso administrativa está regulada especialmente por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA)<sup>2</sup> que determina la organización, funcionamiento y el régimen de competencias de los tribunales de esa jurisdicción; los medios de impugnación y los procesos judiciales de primera instancia; el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial; el procedimiento breve para las reclamaciones contra vías de hecho, deficiente prestación de servicios públicos y abstenciones; y el procedimiento común para la nulidad de los actos administrativos, interpretación de leyes y controversias administrativas; los de segunda instancia (apelación) y de las medidas cautelares; así como el procedimiento para

<sup>1</sup> Última enmienda publicada en Gaceta Oficial Nro. 5.908 Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> Reimpresión publicada en Gaceta Oficial Nro. 39.451, de fecha 22 de junio de 2010.

la ejecución de las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, que condenen a la administración al pago de sumas de dinero o a obligaciones de hacer o no hacer.

Dentro de los diferentes procesos contencioso administrativo, un aspecto de especial relevancia es el relacionado con el asunto probatorio, no sólo porque está es la actividad procesal que tiende a convencer al juez de la existencia o inexistencia de los datos procesales que han de servir de fundamento a la decisión de la causa, sino también porque entra dentro de los dominios del derecho a la defensa y la garantía constitucional del debido proceso y se halla estrechamente vinculado a la tutela judicial efectiva.<sup>3</sup>

Entre los principios conforman el proceso, el derecho a la defensa tiene un lugar fundamental; comprende el derecho fundamental a ser oído, a la presunción de inocencia, al acceso a la justicia, a interponer los recursos que correspondan, a la articulación de las fases procesales debidamente estructuradas, a ser juzgado por jueces naturales predefinidos y con competencia específica en el asunto planteado; y, en particular, comprende el derecho que tiene toda persona de presentar en los lapsos correspondientes las pruebas -legales y pertinentes- que demuestren los hechos que favorezcan o desvirtúen aquellos que pueden desfavorecer su situación jurídica debatida dentro del proceso<sup>4</sup>.

El derecho a probar ha sido reconocido como un derecho fundamental en convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos, normas supranacionales y con jerarquía mayor a la constitucional. Estas normas supranacionales han reconocido a toda persona el derecho constitucional a promover libremente todos los medios probatorios, siempre y cuando estos no sean ni manifiestamente ilegales, ni impertinentes, es decir, aquellos que, sin estar prohibidos por el ordenamiento jurídico, no demuestren los hechos que realmente están controvertidos en el proceso.

La doctrina ha señalado que *“Acompañando la prueba en su misión de verificar y esclarecer para llegar a la verdad, existe un derecho constitucional de la prueba, por su carácter esencial, fundante*

<sup>3</sup> Jesús González Pérez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid, 1992. p. 308.

<sup>4</sup> Sentencia de la SPA-TSJ Nro.100 del 28 de febrero de 2008, caso: *Hyundai Consorcio*.

*del derecho al debido proceso (toda vez que es parte del derecho de defensa), eleva sus premisas sobre las solemnidades del procedimiento para consagrar un derecho a la prueba (...) Ello importa abandonar la idea probatoria como un acto del proceso, para encolumnar tras las garantías del derecho de defensa, y, como tal, un resguardo del debido proceso. (...) Si la prueba sigue vista como un proceso de acreditación de afirmaciones a cargo exclusivamente de las partes, es posible que el acierto logrado en los hechos personifique un absurdo, porque el juez estará ausente en la aclaración”<sup>5</sup>.*

En Venezuela, las disposiciones sobre pruebas se encuentran dentro del derecho constitucional al debido proceso, vale decir, dentro de aquellas disposiciones que contiene el artículo 49 constitucional, cuyo encabezado reza “*El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas (...)*”.

En particular, el numeral primero del artículo 49 Constitucional recoge el principio de libertad de medios probatorios, al disponer que toda persona tiene derecho de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa; no obstante, exceptúa todas aquellas pruebas obtenidas inconstitucional o ilegalmente, vale decir, aquellas obtenidas en contravención al derecho, en virtud de lo cual no deben producir ningún efecto, y por lo que deberá pronunciarse expresamente al respecto el órgano jurisdiccional en las fases de proposición, de producción o en la oportunidad de resolver sobre el mérito de la controversia, al analizar lo relacionado con la valoración de la prueba<sup>6</sup>.

Este derecho constitucional a la prueba tiene que ser interpretado de forma extensiva y abarca, en primer lugar, el derecho a alegar y luego el derecho a probar lo alegado; el derecho a tener acceso al expediente; el derecho a promover los medios de prueba legalmente admitidos y que sean pertinentes a lo que se precisa demostrar; el derecho a

<sup>5</sup> Osvaldo Gozaini A., *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1999, p. 171. Cit. en Ana Giancomette Ferrer, “La prueba en los procesos constitucionales” (Tesis de Grado, Maestría en Derecho con énfasis en procesal constitucional, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2005). pp. 98-99. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/7c048309-fde2-4a46-afac-02310bc4627c/content>

<sup>6</sup> Rafael Badell Madrid, *Derecho Procesal Constitucional*, Serie de Estudios Nro. 121, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020. p. 439.

controlar la prueba a través de la oposición, contradicción e impugnación; la exigencia de que la prueba debe ser legal; el derecho a que haya oportunidad para probar, el respeto a todos los principios que informan la prueba y el derecho a que el juez esté vinculado a decidir según lo alegado y aprobado atendiendo y respetando las reglas de valoración de la prueba.

En el proceso contencioso administrativo, el derecho constitucional de la prueba tiene un lugar propio e imprescindible, en la medida en que la resolución de los asuntos atribuidos a la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentran precedidos de una fase probatoria, cuya intensidad será mayor o menor según la naturaleza de la acción intentada.<sup>7</sup>

Las acciones o recursos que conforman el contencioso administrativo pueden clasificarse en **anulatorias, reclamos y en demandas propiamente dichas**.

Las acciones anulatorias incluyen las pretensiones de nulidad contra reglamentos, ordenanzas u otros actos administrativos generales o individuales. Estas acciones pueden tener carácter objetivo o subjetivo, según el acto impugnado sea de carácter normativo o concrete una función distinta a la normativa: cuando la pretensión de nulidad se dirige contra un acto meramente normativo, el debate planteado será de carácter objetivo y será, por tanto, de mero derecho, razón por la cual se podrá prescindir de la etapa probatoria; por el contrario, los juicios de nulidad contra actos administrativos de efectos no normativos son verdaderos procesos subjetivos, en los que cobra especial importancia el debate probatorio de las partes e incluso el del propio juez.

Por su parte, en lo atinente a las pretensiones tramitadas por el procedimiento breve, esto es, a los reclamos por la prestación deficiente de servicios públicos, abstenciones o vías de hecho en que incurra la Administración pública, resulta evidente la necesidad de que en el

<sup>7</sup> Recuérdese que la oportunidad que tienen las partes para promover sus medios de prueba, por lo que se refiere a las demandas por vías de hechos o por abstención tramitadas por el procedimiento breve, es la audiencia oral (artículo 71 LOJCA); para el caso de demandas de nulidad tramitadas por el procedimiento común, en la audiencia de juicio (artículo 83 LOJCA); y en los casos de los procedimientos de las demandas de contenido patrimonial, en la audiencia preliminar, con la contestación de la demanda y en el lapso de pruebas (artículos 57, 61 y 62 LOJCA).

proceso existan elementos probatorios tendientes a acreditar los trámites efectuados ante el ente responsable de la omisión en la prestación de servicio público o de una abstención en el cumplimiento de una obligación administrativa, o que dejen constancias de las vías de hecho o de la deficiente prestación de un servicio público o del daño causado.

Por lo que se refiere al contencioso de las demandas, éste comprende las acciones que se interponen contra los distintos entes públicos centralizados o descentralizados territorial o funcionalmente; las acciones para dirimir las controversias con otros entes públicos territoriales y las relativas a contratos celebrados por la administración.

En todos estos casos igualmente resulta trascendental el debate probatorio de las partes. Sin embargo, a pesar de su importancia, es frecuente, no sólo en Venezuela sino en muchos países, la ausencia de la normativa adecuada sobre régimen de pruebas. *“La regulación de la actividad probatoria en el seno del proceso contencioso-administrativo ha sido tradicionalmente parca, incompleta y deficiente, habiéndose optado por acudir a un sistema de remisión en masa a las normas de la jurisdicción civil, en lugar de haberse optado por una regulación específica, adaptada a las peculiaridades del proceso contencioso”*<sup>8</sup>.

Salvador Rodríguez Álvarez, destaca que, en España, la Ley de Enjuiciamiento Civil es la que regula la mayor parte de la prueba en el contencioso administrativo, puesto que la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa contempla someramente escasos dos artículos en comparación a la exhaustiva atención de los ciento cinco artículos de la primera ley mencionada, debido a que el legislador considera que las reglas sobre la prueba propias del proceso civil son aplicables al contencioso, y que esto se dispone de manera expresa en la ley<sup>9-10</sup>.

<sup>8</sup> Cesar Tolosa Tribiño, “El valor probatorio del expediente administrativo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Nro. 23, enero 2011. p. 207-209.

<sup>9</sup> Salvador Rodríguez Álvarez, “La prueba en el contencioso administrativo”. Trabajo fin de master. Universidad de Oviedo, p. 6. Disponible en: [https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/28452/TFM\\_Rodriguez%20Alvarez,%20Salvador%20.pdf;jsessionid=E6AEC4AEF77119BA2D008EEDE45CB570?sequence=3](https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/28452/TFM_Rodriguez%20Alvarez,%20Salvador%20.pdf;jsessionid=E6AEC4AEF77119BA2D008EEDE45CB570?sequence=3)

<sup>10</sup> La ley contencioso administrativa española dispone en su artículo 60.4 *“La prueba se desarrollará de acuerdo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el plazo para practicarlas de treinta días. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso”*. Igualmente, la Ley de Enjuiciamiento Civil en su artículo 4 indica, bajo el título de carácter

No habido nunca en Venezuela una regulación correcta y suficiente de la actividad probatoria en el proceso contencioso administrativo. Ni la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ)<sup>11</sup>, ni la vigente LOCJA, han regulado de manera adecuada el tema; sólo ha habido un reenvío supletorio a las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil (CPC)<sup>12</sup> para evitar las lagunas del proceso administrativo.

Recuérdese que inicialmente la jurisdicción contencioso administrativo se regía por la LOCSJ que, en materia de pruebas admisibles, sólo establecía una remisión supletoria en el único aparte de su artículo 127, que disponía: “(...) *Las reglas del Código de Procedimiento Civil respecto de los medios de prueba, admisión y evacuación de las mismas, regirán en este procedimiento en cuanto sean aplicables y salvo lo dispuesto en esta Ley*”. Por su parte, el artículo 31 de la LOCJA establece de forma genérica que: “*Las demandas ejercidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa se tramitarán conforme a lo previsto en esta Ley; supletoriamente, se aplicarán las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil. Cuando el ordenamiento jurídico no contemple un procedimiento especial, el Juez o Jueza podrá aplicar el que considere más conveniente para la realización de la justicia*”.

Concretamente, en materia de pruebas, la LOJCA no establece un régimen probatorio propio, sino que se limita a establecer los lapsos probatorios en los diferentes procedimientos contenciosos; por lo cual resulta aplicable las disposiciones del CPC en materia probatoria no resueltas expresamente por la ley. En este aspecto, el CPC recoge, en su artículo 395 -en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución-, el principio de la libertad probatoria, en virtud del cual las partes gozan de libertad para obtener todas las pruebas que sean pertinentes y pueden hacer uso de todos los medios probatorios, no sólo de los previstos en el CC y en el CPC, sino de todos aquellos regulados

---

supletorio, que “*En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación a todos ellos, los preceptos de la presente ley*”.

<sup>11</sup> Publicada en Gaceta Oficial Nro. 1.893 Extraordinario de fecha 30 de julio de 1976.

<sup>12</sup> Publicado en Gaceta Oficial Nro. 4.209 Extraordinario, de fecha 18 de septiembre de 1990.

en otras leyes o que no estén expresamente prohibidos por esta (artículo 395 CPC).

De lo dicho, se puede afirmar que este principio de libertad probatoria es aplicable al proceso contencioso administrativo, dado que la LOJCA no establece restricción legal alguna en la utilización de medios probatorios en los procedimientos de primera instancia. Sin embargo, en lo que se refiere al procedimiento de segunda instancia la LOJA, en su artículo 91, sí estableció una limitación respecto a los medios de prueba admisibles, circunscribiéndose única y exclusivamente a la promoción de pruebas documentales que deberán acompañar a los escritos de fundamentación y contestación de la apelación.

Por eso, además de los medios de pruebas consagrados en las disposiciones del ordenamiento jurídico -documento público y privado, prueba de informes, copia y exhibición de documentos, confesión, testimonio, experticia, inspección judicial y otros- hay que tener en cuenta otros medios probatorios que, si bien no se encuentran regulados expresamente por la ley, no están expresamente prohibidos y, también, son más propios de esta categoría especial del juicio contra un acto administrativo o actuación u omisión administrativa

Nos referimos al expediente administrativo, es decir, al conjunto ordenado de actuaciones realizadas durante el procedimiento administrativo. En el expediente administrativo se hayan las actuaciones realizadas por la administración para producir el acto administrativo y, por tanto, es un elemento probatorio fundamental, desde que allí se hallan los elementos que demuestran cómo y qué ocurrió en sede administrativa y qué elementos se tuvieron en cuenta para formar la voluntad administrativa.

El examen del expediente administrativo permite constatar si la Administración cumplió el procedimiento administrativo y cumplió la ley sustantiva sobre la cual fundamentó el acto administrativo o si, por el contrario, incurrió en una vía de hecho, y en consecuencia violó los derechos fundamentales de los administrados.

El expediente administrativo forma una sola unidad, pero está compuesto por documentos de diferente naturaleza. Puede contener documentos públicos o auténticos otorgados por las partes ante registradores o notarios y otros; pueden haber documentos privados reconocidos o

tenidos como tales; pueden haber documentos administrativos, es decir, instrumentos escritos en los cuales consta la actuación de los funcionarios competentes. En el expediente administrativo se hallan diversos actos administrativos de trámite y, finalmente, el acto administrativo definitivo, que tiene la particularidad de estar dotados de una presunción de legalidad, legitimidad y ejecutividad.

El expediente administrativo se encuentra regulado en los artículos 31, 32, 34 y 51 de la LOPA y en el artículo 79 de la LOJCA que dispone, para los procesos contenciosos de nulidad, que, junto con la notificación, el tribunal deberá ordenar la remisión del expediente administrativo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, so pena de que el funcionario que omita o retarde dicha omisión sea sancionado con una multa entre cincuenta y cien unidades tributarias (50 y 100 U.T.). Esto se explica especialmente por el hecho de que en estos casos el objeto de la prueba está integrado por los elementos tendientes a sustentar la ilegalidad o legalidad del acto administrativo impugnado, esto es, aquellos que acrediten su proceso constitutivo y se encuentren en el expediente administrativo; por lo cual, si no lo están, la prueba de ellos en sede judicial será ineficaz.

Sin embargo esa regulación es deficiente e incompleta; no hay en esas normas la definición de su naturaleza jurídica; la explicación respecto de su valor probatorio, ni cuándo es la oportunidad para promoverlo y la carga probatoria; como si sucede con los documentos públicos y privados.

Esta deficiencia regulatoria sobre el expediente administrativo tiene consecuencias prácticas importantes. Una de ellas es la duda o confusión respecto de la oportunidad en la que debe ser promovido y evacuado, pues si el expediente administrativo se asimila a los instrumentos públicos, entonces podría ser presentado hasta los informes. Por el contrario, si fuera equiparado a los documentos privados, debería ser evacuados dentro del lapso de su promoción.

Esta ausencia normativa -como ha ocurrido en tantos otros asuntos en derecho administrativo- ha sido suplida por la jurisprudencia. La construcción de la noción jurídica del expediente administrativo ha sido fruto del debate jurisprudencial y como ya lo hemos dicho precedentemente, fue el fallo Nro. 300 de la SPA de la CSJ, del 28 de mayo

de 1998, con ponencia de Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA)<sup>13</sup>, el que clarificó el tema.

Luego, otras decisiones de la misma SPA y de otras Salas del TSJ vinieron a complementar ese precedente jurisprudencial. Así pueden destacarse las sentencias Nros. 692 de la SPA del TSJ del 21 de mayo de 2002, caso: *Aserca Airlines*; 672 de la SPA del TSJ del 8 de mayo de 2003, caso: *Aeropostal Alas de Venezuela*; 209 de la Sala de Casación Civil (SCC) del TSJ del 16 de mayo de 2003, caso: *Henry José Parra Velásquez c/ Rubén Gilberto Ruiz Bermúdez*; 410 de la SCC del TSJ de fecha 4 de mayo de 2004, caso: *Consultores Jiménez G. Y otros*; 1257 de la SPA del TSJ del 11 de julio de 2007, caso: *Echo Chemical 2000, C.A.*; 100 de la Sala Constitucional (SC) del TSJ de fecha 20 de febrero de 2008, caso: *Hyundai Consorcio*; 349 de la SC del TSJ del 20 de marzo de 2012, caso: *Jorge Luis González Ávila*, entre otras decisiones.

### III. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Como hemos referido anteriormente, en la legislación procesal venezolana no existe ni ha existido definición alguna de lo que debe entenderse por expediente administrativo. En su lugar, el legislador se decantó por la clasificación tradicional de pruebas documentales, las cuales, según lo dispuesto del artículo 1.356 del Código Civil (CC)<sup>14</sup>, resultan o de un instrumento o documento público o de un instrumento o documento privado; de ahí que se limitará a desarrollar lo que debe entenderse por éstos (artículos 1357 y 1363 *ejusdem*).

El expediente administrativo se encuentra regulado en los artículos 31, 32, 34 y 51 de la LOPA. En esta ley el artículo 32 dispone que: “*Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características*”.

En la LOJCA, el artículo 79 dispone, para los procesos contenciosos de nulidad, que, junto con la notificación, el tribunal deberá ordenar la remisión del expediente administrativo dentro de los diez (10) días

<sup>13</sup> Esta decisión puede verse en Oscar R. Pierre Tapia, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Nro. 5, año XXV, mayo 1998, Editorial Pierre Tapia, Caracas, 1998, pp. 327 y ss.

<sup>14</sup> Publicado en Gaceta Oficial Nro. 2.990 Extraordinario, de fecha 26 julio de 1982.

hábiles siguientes, so pena de que el funcionario que omita o retarde dicha omisión sea sancionado con una multa entre cincuenta y cien unidades tributarias (50 y 100 U.T.). Esto se explica especialmente por el hecho de que en estos casos el objeto de la prueba está integrado por los elementos tendientes a sustentar la ilegalidad o legalidad el acto administrativo impugnado, esto es, aquellos que acrediten su proceso constitutivo y se encuentren en el expediente administrativo; por lo cual, si no lo están, la prueba de ellos en sede judicial será ineficaz.

La ausencia de una regulación completa sobre el tema generó un intenso debate jurisprudencial en los intentos por formular un concepto de esta clase de documento, así como para definir su tratamiento procesal. La doctrina también se ha referido al tema. Cecilia Sosa Gómez<sup>15</sup>, Henrique Iribarren Monteverde<sup>16</sup> y también nosotros hemos formulado consideraciones al respecto.<sup>17</sup>

El desarrollo jurisprudencial, como suele ocurrir, ha pasado por varias etapas. En una primera, la jurisprudencia determinó que la presentación del expediente administrativo en el juicio contencioso implica una carga procesal para la Administración, quien debe llevarlo al proceso a fin de justificar su actuar; y su no remisión tiene por efecto crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante, es decir, la falta de presentación del expediente administrativo obra en contra de la propia administración e invierte la carga de la prueba en beneficio del recurrente.

Ello en virtud del principio procesal de la facilidad de la prueba -plenamente aplicable en el contencioso administrativo-, el cual supone que, en ciertos casos, le corresponde aportar una prueba a la parte a quien se le haga más fácil incorporarla al proceso. Este criterio fue ratificado en sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA) de fecha 11 de junio de 1992, al disponer que:

<sup>15</sup> Cecilia Sosa Gómez, “El valor jurídico del expediente administrativo”, *Revista Electrónica De Derecho Administrativo Venezolano*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Caracas, 2022.

<sup>16</sup> Henrique Iribarren Monteverde, “El documento público administrativo”, *Libro homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Tomo II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021. pp. 1004 y 1005.

<sup>17</sup> Rafael Badell Madrid, *Derecho Procesal Constitucional*, Serie de Estudios Nro. 121, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020. p. 439.

*“La carga de la presentación del expediente administrativo corresponde a la Administración Pública, por ser ella quien posee el mismo y debe, en consecuencia, presentarlo a requerimiento del Tribunal. Por ello, la no presentación, obra conforme a la doctrina establecida por esta Corte, contra la propia Administración. Todo lo cual obra en beneficio del recurrente en consideración de que a éste le sería prácticamente imposible probar por otros medios aquello cuya prueba natural se encuentra en el expediente administrativo”.*

En sentencia de fecha 27 de octubre de 1987 de la SPA-CSJ estableció que *“La inexistencia del expediente administrativo establece una presunción negativa acerca de la validez de la actuación administrativa, carente de apoyo documental, que permita establecer la legalidad de su actuación”*<sup>18</sup>.

Por otra parte se dispuso que, si bien el expediente administrativo estaba constituido por el conjunto de actuaciones de la administración y por otros documentos que se ventilen dentro del procedimiento administrativo, cada uno de los elementos e instrumentos que lo integran, bien sean instrumentos públicos, administrativos o privados, no pierden su condición de tales por el sólo hecho de formar parte integrante del expediente Administrativo. Tal fue el criterio de la CPCA que, en decisión de fecha 9 de agosto de 1993, dispuso que *“(…) debe esta Corte llegar a la conclusión de que el instrumento en referencia no es un documento administrativo (...) No puede esta Corte atribuirle tal condición de documento administrativo ‘por formar parte del expediente administrativo del interesado’ (...)”*. Por consiguiente, el juez contencioso administrativo, a los fines de la sola valoración de tales elementos considerados individualmente, deberá estimar a los instrumentos públicos o a los instrumentos privados -según el caso- conforme a las reglas de valoración establecidas para cada uno.

De la sentencia citada se extrae que si bien el expediente administrativo en su mayoría contiene documentos administrativos, entendiéndose por tales los que contienen declaraciones de los funcionarios

<sup>18</sup> Sentencia de la SPA-CJS de fecha 27 de octubre de 1987, consultada en consultada en *Revista de Derecho Público* Nro. 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 105.

que actúan en el área de su competencia acerca de los hechos a que están autorizados hacer constar o verificar, lo cierto es que dentro del mismo expediente pueden figurar otros documentos, ya sean públicos o privados.

En cuanto a la forma que debe cumplir el expediente administrativo para que sea valorado el juicio, la jurisprudencia había establecido que debe ser presentado en copias certificadas, entendiendo por certificación administrativa la declaración que emite el funcionario con competencia para ello, de que las copias sobre las cuales recaen son una reproducción fehaciente de sus respectivos originales, lo cual supone una labor de confrontación por aquel funcionario de modo que pueda asumir una responsabilidad por la veracidad de su declaración<sup>19</sup>. Además, ha señalado que el expediente administrativo debe corresponder a un orden cronológico, debidamente foliado, incluir la totalidad de los documentos que afectan al interesado y que la administración haya recibido con relación al mismo<sup>20</sup>.

Los documentos administrativos también pueden ser presentados en juicio por el administrado, sin que ello vicie en forma alguna su fuerza probatoria, por cuanto se trata de documentos administrativos que tienen un valor objetivo propio.

Sin embargo, el problema surge al momento de diferenciar propiamente el expediente administrativo del documento público y del documento privado y al delimitar el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos.

En un principio la diferenciación con el documento público sólo se limitaba a señalar que el expediente administrativo, si bien estaba revestido de una presunción de veracidad -por emanar de un funcionario público en el ejercicio de las funciones que la ley les atribuye- ésta no era absoluta, ya que era desvirtuable con cualquier medio de prueba; a diferencia del documento público, sólo desvirtuable a través de la tacha de falsedad.

<sup>19</sup> Sentencia de la CPCA de fecha 18 de enero de 1988, consultada en consultada en *Revista de Derecho Público* Nro. 33, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

<sup>20</sup> Véase, entre otras, la sentencia de la CPCA de fecha 30 de junio de 1988, que puede consultarse en *Revista de Derecho Público* Nro. 35, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

Posteriormente, la diferenciación entre el documento público y el expediente administrativo fue complementada al añadirse que los documentos públicos a los cuales se refiere el CC en su artículo 1357, son un tipo de prueba por escrito contentivo de las convenciones de las partes.

Por consiguiente, al ser los documentos administrativos aquellos emanados de los funcionarios administrativos, y no los redactados por las partes, ni contentivo de sus convenciones, mal podían ser asimilados a los documentos públicos, en tanto que carecían de la característica determinante de los documentos públicos, a saber: contener convenciones o acuerdos de las partes.

En este sentido, la CPCA sostuvo que *“el valor probatorio que protege a los documentos administrativos venia dado de la presunción de veracidad que protege a los actos administrativos en razón de su carácter ejecutivo y ejecutorio, es decir, de su obligatoriedad inmediata, como lo consagra el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por esta razón, y dado su valor presuntivo, es por lo que su veracidad podía ser destruida por cualquier clase de pruebas, y no solo por la tacha de falsedad- esta solo procedía cuando la fecha, el formato o la firma del funcionario de donde emano, hubieran sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad en su contenido”*<sup>21</sup>.

No obstante, este criterio que admitía que el expediente administrativo fuera enervado por determinadas causas, quedando a salvo su presunción de veracidad, fue posteriormente modificado. Estos criterios disimiles en relación a la naturaleza del expediente administrativo condujo a que existieran decisiones con criterios diversos y contradictorios en lo que se refiere al momento en que debe consignarse en juicio.

Algunas sentencias establecían que el expediente administrativo podía ser consignado en cualquier oportunidad antes de haberse dicho “vistos”, incluso podía hacerse valer en segunda instancia; otras sostenían que si el expediente era consignado después de iniciada la relación de la causa no podía ser apreciado; otras decisiones planteaban la necesidad de que el expediente fuera consignado hasta el término del lapso

<sup>21</sup> Sentencia de la CPCA de fecha 7 de noviembre de 1984, consultada en *Revista de Derecho Público* Nro. 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 169-170.

probatorio, pues de lo contrario, el querellante quedaría en estado de indefensión al no poder tachar, impugnar o desconocer los documentos contenidos en el mismo.

Este fue el asunto resuelto de forma definitiva por la CSJ en SPA mediante la sentencia Nro. 300 de fecha 28 de mayo de 1998, con ponencia de la magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso: *Consortio Hidroeléctrico Caroní vs C.V.G. (EDELCA)*.

#### **IV. DECISIÓN NRO. 300 DE LA SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL 28 DE MAYO DE 1998, CASO C.V.G. ELECTRIFICACIÓN DEL CARONÍ, C.A. (EDELCA) SOBRE EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO**

Como se dijo precedentemente, el 28 de mayo de 1998 se dictó el fallo Nro. 300 de la SPA de la CSJ, con ponencia de Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA).

Esta decisión puede ser considerada “*la piedra angular sobre la que se va a consolidar definitivamente el criterio hoy imperante*”<sup>22</sup>. La sentencia determinó que los documentos administrativos constituyen una categoría de documentos de naturaleza distinta al documento privado y al documento público, no quedando sometidos a las normas que regulan una y otra prueba documental, sino que les resulta aplicable, a falta de previsión normativa especial, el principio general en materia probatoria, de lo cual se deduce que el expediente administrativo es una especie *sui generis* dentro del género de la prueba documental.

La sentencia resolvió el caso en el que el tribunal *a quo*, si bien había reconocido que los documentos administrativos no tenían carácter de instrumentos público, aplicó analógicamente a aquellos el artículo 434 del CPC, cuyo ámbito de aplicación se reduce a los documentos privados y, en consecuencia, inadmitió unos documentos administrativos que habíamos nosotros, como apoderados de C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA), anunciado en el escrito de promoción,

<sup>22</sup> Enrique Iribarren Monteverde, ob. cit., p. 1006.

para ser evacuados en la oportunidad legal correspondiente, esto es, en el lapso de evacuación de pruebas.

La SPA en su decisión, no participando del criterio del fallo recurrido por mi representada, asentaría de forma concluyente la doctrina de que los documentos administrativos constituyen, como veremos más a continuación, una categoría de documentos de naturaleza distinta al documento privado y al documento público, no quedando sometidos a las normas aplicables a ambas pruebas documentales, sino que, al no haber normativa específica que los regule, se encuentran gobernados por el principio general en materia de medios de prueba.

### 1. Naturaleza jurídica

De este sabio criterio jurisprudencial, plenamente vigente y ampliamente ratificado tanto por la CSJ como por el TSJ, se pueden extraer los elementos esenciales del expediente administrativo, como categoría jurídica propia dentro de los medios probatorios instrumentales. Efectivamente, ella se refiere a la naturaleza jurídica del expediente administrativo, a su valor probatorio y la oportunidad para producirlo en el juicio.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del expediente administrativo, el fallo señaló:

*Esta especie de documentos –los administrativos- conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. (...) Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario (...).*

De forma que el expediente administrativo quedó catalogado como una categoría particular de la prueba instrumental, no asimilable ni al instrumento público ni al documento privado. En efecto, a diferencia del documento público, los documentos administrativos no cuenta del carácter negocial que caracteriza a éstos, sino que *emanan* de funcionarios

públicos en ejercicio de sus funciones y en las formas exigidas por la ley (artículo 18 LOPA), para documentar los actos de la administración. El documento público negocial, por el contrario, son aquellos referidos a negocios jurídicos de los particulares que son *autorizados*, con las solemnidades legales dispuestas al efecto, por un Registrador, por un juez u otro funcionario con facultad para dar fe pública (artículo 1357 CC), de ahí que solo puede ser impugnados por tacha de falsedad.<sup>23</sup>

Sin embargo, las diferencias entre el documento público y el expediente administrativo no son absolutas, sino que pueden encontrarse coincidencia entre ambos: uno y otro tipo documento gozan de autenticidad desde que se forman, la cual dimana de un funcionario público que interviene en la formación del acto, quien, en cumplimiento de las formalidades exigidas por la ley, le otorga al instrumento una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad.

El expediente administrativo difiere del documento privado en que aquellos versan sobre *manifestaciones de certeza jurídica* o sobre *declaraciones administrativa* del órgano que lo suscribe y en que, al emanar de un funcionario público facultado por la ley para ello, están dotados de autenticidad y veracidad, salvo prueba en contrario. Los documentos privados, por su parte, supone la *manifestación de voluntad de particulares* que solo adquieren autenticidad una vez sean refrendados por un funcionario competente, de modo que pueden ser desconocido aún en contenido y firma por la parte contra quién se le oponga. No obstante, como se verá de seguidas, tanto el expediente administrativo como el documento privado pueden ser impugnados por cualquier medio de prueba en contrario.

De esta forma quedó claro que los expedientes administrativos son una tercera categoría de documentos -diferente a los instrumentos públicos y privados- que, por contener una declaración administrativa emitida por un funcionario público que actúan en el ejercicio de sus atribuciones y competencias establecidas el ordenamiento jurídico, gozan de una presunción desvirtuable de autenticidad, legitimidad y veracidad de su contenido, por lo que deben considerarse ciertos hasta que se

<sup>23</sup> Cecilia Sosa Gómez, “El valor jurídico del expediente administrativo”, *Revista Electrónica De Derecho Administrativo Venezolano*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Caracas, 2022, p. 76.

pruebe lo contrario; de modo que le compete al interesado desvirtuarlos en el proceso a través de los medios legales que estime pertinente.<sup>24</sup>

## 2. Valor probatorio

Por lo que se refiere al valor probatorio, el fallo comentado indicó que (...) *La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario (...).*

Como sabemos, cuando un funcionario de la Administración pública hace uso de sus atribuciones legales dentro de los límites de su competencia, sus actos gozan de autenticidad, por el hecho de que se tiene certeza de quién es su autor; carácter éste que se refleja en los instrumentos administrativos que documentan dichas actuaciones, los cuales, además, cuentan con una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de lo declarado en ellos.

Por este carácter especial, el expediente administrativo ha sido asimilado, en lo atinente a su valor probatorio, a los documentos privados reconocido o tenidos por reconocidos, consagrados en el artículo 1.363 del CC, que se caracterizan porque su contenido se tiene por cierto hasta que sean desvirtuados por cualquier medio de prueba en contrario<sup>25</sup>; en otras palabras, ambas especies de instrumentos tienen el mismo valor probatorio, habida cuenta de que hacen fe de la veracidad de las declaraciones efectuadas en dichos documentos, en tanto que no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad.

Ahora bien, de no ser destruida dicha presunción de veracidad y legitimidad, el expediente administrativo adquiere los plenos efectos de los instrumentos públicos<sup>26</sup>.

## 3. Oportunidad para producir en juicio

Una consecuencia elemental de que los expedientes administrativos no tengan carácter de instrumentos públicos ni de instrumentos

<sup>24</sup> Enrique Iribarren Monteverde, ob. cit., p. 1008.

<sup>25</sup> Cecilia Sosa Gómez, ob. cit., p. 82.

<sup>26</sup> Aristides Rengel Romberg, *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Tomo IV, Organización Gráficas Capriles C.A., Caracas, 2003. p. 154.

privados, es que no le resultan aplicables las normas procesales que prevén la oportunidad en que estos deben producirse en juicio. Por ello el fallo comentado señaló:

*(...) no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas [...].*

En efecto, la referida sentencia explica que, por una parte, el artículo 435 del CPC, que dispone que los instrumentos públicos no fundamentales producirse “*en todo tiempo, hasta los últimos informes*”, no es aplicable para producir en juicio los documentos administrativos, en tanto que la posibilidad de llevar pruebas al expediente aún después de concluida la fase de evacuación, constituye una excepción al principio general de que las pruebas deben anunciarse en la etapa de promoción y producirse en la etapa de evacuación, la cual, como toda excepción, debe ser interpretada de manera restringida, sin que tengan cabida interpretaciones o aplicaciones extensivas o analógicas de dicha disposición.

Por otra parte, aclara que los documentos administrativos tampoco pueden quedar sometidos a lo dispuesto en el único aparte del artículo 434 del CPC, referido a la oportunidad para producir en juicio los documentos privados -si no fueren fundamentales-, a saber, deben producirse dentro de los quince (15) días del lapso de promoción de pruebas. Esta disposición, señala la Corte, también consagra una excepción al principio general en materia de evacuación de pruebas, dado que establece una carga para el promovente, obligándolo a producir, antes del lapso de evacuación, los documentos privados que quiera hacer valer; de ahí que, por las mismas razones por las cuales no es aplicable las normas procesales para la promoción de instrumentos públicas, resulta inadecuada una interpretación analógica del artículo 434 CPC para el caso de los documentos administrativos, tal como erróneamente fue plasmado en el fallo recurrido (ver *supra*).

Considerando lo anterior, la SPA estableció que, en lo que se refiere a la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, son aplicables las disposiciones generales del CPC en materia probatoria, esto es, que los mismos deben anunciarse en la fase de promoción y producirse en la fase de evacuación.

Ello se justifica además, por el principio de la contradicción de la prueba que implica que la parte contra quien se opone una prueba debe gozar de la oportunidad procesal para conocerla y discutirla; y la oportunidad procesal idónea para ello no es otra que la fase probatoria. Aunado a ello, se encuentra también el principio de la concentración de la prueba, conforme al cual debe procurarse practicar las pruebas en una misma etapa del proceso, lo que implica el respeto de un necesario equilibrio procesal entre los participantes de un litigio.

Por consiguiente y conforme a los principios expuestos, resultará ineficaz por extemporáneo un documento administrativo que no sea presentado en la etapa probatoria del proceso.

## **V. OTRAS DECISIONES DE LA SPA Y DE OTRAS SALAS DEL TSJ SOBRE EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO**

Luego de que la comentada sentencia Nro. 300 de la SPA de la CSJ del 28 de mayo de 1998, con ponencia de Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, estableciera definitivamente la doctrina del expediente administrativo como una categoría autónoma dentro del género de la prueba documental, numerosas decisiones de la misma SPA y de otras salas de la CSJ y del TSJ, acogieron y vinieron a complementar ese criterio jurisprudencial.

En efecto, entre las sentencias que han desarrollado la doctrina del documento público administrativo pueden mencionarse las siguientes:

- **Sentencia Nro. 692 de la SPA del TSJ del 21 de mayo de 2002, caso: *Aserca Airlines***

En lo que se refiere a la carga de llevar al proceso el expediente administrativo, la SPA del TSJ, mediante sentencia Nro. 692 de fecha 21 de mayo de 2002, caso *Aserca Airlines*, dispuso lo siguiente:

*El expediente administrativo está constituido por el conjunto de actuaciones previas que están dirigidas a formar la voluntad administrativa, y deviene en la prueba documental que sustenta la decisión de la Administración. Por tanto, sólo a ésta le corresponde la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos; su no remisión constituye una grave omisión que pudiera obrar en contra de la Administración y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante.*

(...omissis...)

*Así, conforme al criterio sostenido por la doctrina nacional mayoritaria, con el cual coincide esta Sala, **el expediente administrativo se asemeja a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos (artículo 1.363 eiusdem), pero sólo en lo que concierne a su valor probatorio**, dado que en ambos casos, se tiene por cierto su contenido, en tanto que las declaraciones efectuadas en dichos instrumentos no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad. (Resaltado añadido).*

Este criterio ha sido ratificado, entre otras, por las sentencias Nro. 1257, 117 y 503 de fechas 12 de julio de 2007, 29 de enero y 29 de abril de 2008, respectivamente. Es de destacarse que esta doctrina judicial fue acogida en la reciente sentencia de la SPA Nro. 210 del 23 de marzo de 2023, caso *Productos de Acero Lamigal, C.A.*

- **Sentencia Nro. 672 de la SPA del TSJ del 8 de mayo de 2003, caso: *Aeropostal Alas de Venezuela***

La SPA del TSJ, mediante sentencia Nro. 672 de fecha 8 de mayo de 2003, caso: *Aeropostal Alas de Venezuela*, ratificó el pacífico criterio de la CSJ de que **la remisión de los antecedentes administrativos constituye una carga procesal de la Administración**, cuya omisión puede acarrear consecuencias negativas para ésta, como parte que es en el proceso, toda vez que ello impide que el juzgador pueda apreciar en todo su valor el procedimiento administrativo, así como tampoco las razones de hecho y de derecho que fundamentaron la decisión. Esta decisión ha sido ratificada sucesivamente en los fallos Nros. 428 de fecha

2003, caso: *Mauro Herrera Quintana y otros*; y más recientemente en la sentencia Nro. 1360, de fecha 12 de diciembre de 2017, caso: *SENIAT*.

- **Sentencia Nro. 209 de la SCC del TSJ del 16 de mayo de 2003, caso: *Henry José Parra Velásquez c/ Rubén Gilberto Ruiz Bermúdez***

La Sala de Casación Civil del TSJ, en sentencia Nro. 209 de fecha 16 de mayo 2003, caso: *Henry José Parra Velásquez c/ Rubén Gilberto Ruiz Bermúdez*, ratificada en decisión Nro. 1207 de fecha 14 de octubre de 2004, caso: *Inversiones Patricelli, C.A.*, estableció una **definición del documento administrativo** del siguiente tenor:

*Los documentos públicos administrativos son aquellos realizados por un funcionario competente actuando en el ejercicio de sus funciones, pero que no se refiere a negocios jurídicos de los particulares, sino que tratan de actuaciones de los referidos funcionarios que versan, bien sobre manifestaciones de voluntad del órgano administrativo que la suscribe, conformando la extensa gama de los actos constitutivos (concesiones, autorizaciones, habilitaciones, admisiones, suspensiones, sanciones, etc.), o bien constituyen manifestaciones de certeza jurídica que son las declaraciones de ciencia y conocimiento, que a su vez, conforman la amplia gama de los actos declarativos (certificaciones, verificaciones, registros, etc.), y que por tener la firma de un funcionario administrativo están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, en razón del principio de ejecutividad y ejecutoriedad que le atribuye el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por tanto deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario.*

En la misma decisión, dispuso, en lo que se refiere a la **forma y oportunidad para ser producidos en juicio**, que:

*“...Los instrumentos públicos que pueden producirse en todo tiempo hasta los últimos informes, se refiere al documento público notarial y no a los documentos públicos administrativos, pues de lo contrario, se crearía una desigualdad extrema para la contraparte*

*del promovente del documento público administrativo, producido luego de precluido el lapso probatorio ordinario. En efecto, al contener el documento público administrativo una presunción de certeza desvirtuable por cualquier prueba en contrario, si el mismo es consignado en cualquier tiempo y no en el lapso probatorio, en caso de ser impugnado, el Juez estaría obligado a abrir una articulación probatoria, a fin de que la contraparte del promovente pueda desvirtuar la presunción de veracidad mediante la producción de la prueba en contrario; articulación que tiene lapsos más reducidos que los ordinarios concedidos por la Ley. Desde luego que tal problema no se presenta en el caso del documento público negocial, pues ellos sólo pueden ser destruidos por tacha o a través de la acción de simulación...”*

En razón de lo anterior, la Sala concluyo reiterando que los documentos públicos administrativos no pueden ser producido en todo tiempo, hasta los últimos informes, sino en el lapso probatorio ordinario.

- **Sentencia Nro. 410 de la SCC del TSJ de fecha 4 de mayo de 2004, caso: Consultores Jiménez G. y otros**

Posteriormente, la misma Sala de Casación Civil del TSJ, en sentencia Nro. 410 de fecha 4 de mayo de 2004 caso: *Consultores Jiménez G. y otros*, estableció la **diferencia entre los documentos públicos, los documentos administrativos y los documentos privados**, al disponer que:

*(...) los documentos públicos se caracterizan por ser autorizados y presenciados, con las solemnidades legales, por un registrador, juez u otro funcionario o empleado público, que tenga facultades para dar fe pública; los privados por ser redactados y firmados por las partes interesadas, sin que intervenga ningún funcionario público, los cuales pueden adquirir luego autenticidad, si son reconocidos legal o judicialmente por sus autores; y los documentos administrativos por emanar de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones, los cuales persiguen documentar las manifestaciones de voluntad o de certeza jurídica del órgano administrativo que la emite.*

Dicho fallo fue reiterado en sentencia Nro. 1207 de fecha 14 de octubre de 2004, caso: *Corporación Coleco, C.A. contra Inversiones Patricelli, C.A.*; y en la reciente sentencia Nro. 408 de fecha 4 de octubre de 2022, caso: *Maribel Del Valle Vásquez Rojas vs Ramón José Balza*.

- **Sentencia Nro. 1257 de la SPA del TSJ del 11 de julio de 2007, caso: *Echo Chemical 2000, C.A.***

En fecha 11 de julio de 2007, la SPA del TSJ mediante sentencia Nro. 1257, caso: *Echo Chemical 2000, C.A.*, dispuso, en cuanto a la **oportunidad y forma para impugnar un expediente administrativo**, lo siguiente:

1. La producción del expediente administrativo en juicio no está sometida a las reglas previstas en el CPC, por lo que podrá ser valorado como prueba por el juez, *aun si su consignación en autos se realiza después del acto de informes*.
2. La forma de impugnar las copias certificadas del expediente administrativo, se rigen por el régimen dispuesto para la impugnación de las copias simples previstas en el artículo 429 del CPC.
3. Las oportunidades de impugnación serán las siguientes: i) si el expediente llega antes del inicio del lapso de promoción o durante el mismo, la oportunidad de impugnación será dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del lapso de promoción; ii) si llegase con posterioridad a la oportunidad anteriormente indicada y hasta el acto de informes, será dentro de los cinco (5) días siguientes a su consignación en el expediente, en el entendido de que las partes estén a derecho y no esté paralizada la causa por cualquier motivo y; iii) si el expediente fuese consignado después de vista la causa, el lapso de los cinco (5) días para la impugnación comenzará a computarse desde el día inmediatamente siguiente a que conste en autos cualquier actuación del recurrente. En los dos últimos casos, de ser necesario, se abrirá la articulación probatoria prevista en el artículo 607 del CPC.

- **Sentencia de la SC del TSJ Nro. 100 del 20 de febrero de 2008, caso: *Hyundai Consorcio***

La Sala Constitucional del TSJ, en sentencia Nro. 100 de fecha 20 de febrero de 2008, caso: *Hyundai Consorcio*, señaló que uno de los fundamentos por los cuales se exige la conformación del expediente administrativo es el permitir que el juez contencioso compruebe la existencia de un procedimiento administrativo, donde se denoten los actos de instrucción, tales como los alegatos y pruebas, con el fin de determinar si al afectado se le permitió ejercer los mecanismos de defensa que hubieren lugar en sede administrativa. En este sentido, en dicha decisión se indicó, en cuanto a la **importancia del expediente administrativo en el proceso contencioso**, que:

*Al respecto, esta Sala Constitucional considera que el expediente administrativo constituye un elemento probatorio fundamental dentro del contencioso administrativo, por ser el mecanismo que permite constatar que la sentencia dictada por el juez en esta materia valoró en su totalidad los elementos de hecho y de derecho por los cuales la Administración dictó su decisión y cuyo control se somete a la sentencia que, a tal efecto, se dicte en sede jurisdiccional. Su inexistencia puede dar a entender que la Administración incurrió en una vía de hecho, que, a su vez, puede quebrantar derechos fundamentales, por lo que la Administración deberá siempre elaborar el expediente correspondiente y el juez contencioso tendrá que considerar su presencia y valor probatorio dentro de la causa, como elemento de prueba que fundamente los actos administrativos.*

- **Sentencia Nro. 349 de la SC del TSJ del 20 de marzo de 2012, caso: *Jorge Luis González Ávila***

Sobre el **rol del juez contencioso en relación al expediente administrativo**, la SC del TSJ, mediante sentencia Nro. 349 de fecha 20 de marzo de 2012, caso: *Jorge Luis González Ávila*, destacó que:

*(...) el expediente administrativo, como prueba judicial, no puede verse desde la óptica del principio dispositivo puro, conforme al cual el juez debe permanecer inactivo y limitarse a juzgar en base*

*a las pruebas que las partes aporten, en razón de lo cual, resultaría indiferente si dicho expediente está acreditado o no en los autos; por el contrario, el mismo, por constituir un requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material debe ser traído al proceso, incluso, producto de la iniciativa probatoria oficiosa del juez, pese a que su incorporación constituya una carga procesal para la Administración, por ser ella quien lo posee y deba presentarlo a requerimiento del tribunal, motivo por lo cual, su no presentación obra en su contra e invierte la carga de la prueba en beneficio del recurrente, esto en consideración al principio procesal de la facilidad de la prueba, el cual implica que, en determinados casos, le corresponda aportar una prueba a la parte a quien se le haga más fácil incorporarla al proceso.*

De acuerdo con este criterio, al juez contencioso administrativo le corresponde un rol activo en la búsqueda de la verdad material, mediante sus potestades inquisitivas, de modo que, sin suplir alegatos o defensas de las partes y sin eludir el principio de la congruencia procesal, ha de procurar -mediante su iniciativa probatoria oficiosa- la incorporación del expediente administrativo al proceso, aun cuando ésta constituya una carga procesal para la Administración.

Particularmente en lo que se refiere a la **actividad probatoria del juez**, en dicho fallo se dispone que:

*(...) esa iniciativa oficiosa de prueba del juez, debido a la naturaleza de cada proceso y ante las dificultades propias de la actividad judicial, puede cumplirse fuera del lapso legalmente establecido y aun habiendo fenecido la oportunidad para dictar sentencia o su prórroga, claro está, sin que ésta haya sido dictada, y siempre que, con el ejercicio de dicha actividad, no se afecte derecho constitucional alguno de las partes; ello es así, por cuanto sujetar esos autos de prueba, forzosamente, a un lapso preclusivo, haría ilusorio el contenido del principio inquisitivo en materia contencioso administrativa, puesto que se le impediría al órgano jurisdiccional el ejercicio de su facultad para obrar de oficio con el fin último de conocer la verdad material.*

### • Otras sentencias relevantes en la materia

Además de las decisiones antes expuestas, la SPA del TSJ en sentencia Nro. 503 de fecha 29 de abril de 2008, caso: *SARINOMAR, ASESORES ADMINISTRATIVOS, S.R.L.*, estableció que las comunicaciones emanadas de la Administración y firmadas por un funcionario autorizado por la ley, en el marco de la prestación de un servicio público, que formen parte del expediente administrativo, deben considerarse como un documento administrativo que goza de presunción de legalidad, legitimidad y veracidad.

Más recientemente, la misma SPA del TSJ determinó que las constancias de residencia emitidas por los consejos comunales tienen el valor probatorio de un documento administrativo, por cuanto dichas organizaciones ciudadanas tienen atribuida legalmente la competencia para emitir declaraciones de conocimiento que acrediten la dirección habitual y permanente de los habitantes en los límites geográficos de cada comunidad, y como tales deben ser considerados como actos administrativos (sentencia Nro. 3 de la SPA-TSJ de fecha 11 de febrero de 2021, caso: *Miguel Alexander Alvarado Pérez*).

## VI. CONCLUSIONES

1. La resolución de los asuntos atribuidos a la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentran precedidos de una fase probatoria, cuya intensidad será mayor o menor según la naturaleza de la acción intentada.
2. No habido nunca en Venezuela una regulación correcta y suficiente de la actividad probatoria en el proceso contencioso administrativo. Ni la derogada LOCSJ, ni la vigente LOJCA, han regulado de manera adecuada el tema; sólo ha habido un reenvío supletorio a las normas contenidas en el CPC.
3. Además de los medios de prueba consagrados en las disposiciones del ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta otros medios probatorios que, si bien no se encuentran regulados expresamente por la ley, no están prohibidos y, también, son más propios de esta categoría especial del juicio contra

un acto administrativo o actuación u omisión administrativa, como es el caso del expediente administrativo.

4. El expediente administrativo es el conjunto ordenado de actuaciones realizadas durante el procedimiento administrativo. En él se hallan las actuaciones realizadas por la administración para producir el acto administrativo y, por tanto, es un elemento probatorio fundamental, desde que allí se encuentran los elementos que demuestran cómo y qué ocurrió en la sede administrativa y qué elementos se tuvieron en cuenta para formar la voluntad administrativa.
5. El expediente administrativo está deficientemente regulado en Venezuela y ello ocasiona dudas respecto de su naturaleza jurídica, su valor probatorio, la carga y oportunidad para producirlo en el proceso y su contradicción.
6. La construcción de la noción jurídica del expediente administrativo ha sido fruto del debate jurisprudencial.
7. Fue el fallo Nro. 300 de la SPA de la CSJ, del 28 de mayo de 1998, con ponencia de Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA), el que clarificó el tema. Luego, otras decisiones de la misma SPA y de otras Salas del TSJ vinieron a complementar ese precedente jurisprudencial.
8. Respecto de la naturaleza jurídica, conforme a la jurisprudencia, el expediente administrativo es una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no puede asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. Se distingue así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario.
9. Respecto de su valor probatorio, la especialidad de los antecedentes administrativos radica en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. El expediente administrativo ha sido asimilado en lo atinente a

su valor probatorio a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos, consagrados en el artículo 1.363 del CC, que se caracterizan porque su contenido se tiene por cierto hasta que sean desvirtuados por cualquier medio de prueba en contrario; en otras palabras, ambas especies de instrumentos tienen el mismo valor probatorio, habida cuenta de que hacen fe de la veracidad de las declaraciones efectuadas en dichos documentos, en tanto que no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad. De no ser destruida dicha presunción de veracidad y legitimidad, el expediente administrativo adquiere los plenos efectos de los instrumentos públicos.

10. Por lo que se refiere a la oportunidad para promoverlo, ha quedado determinado que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en la que debe producirse en juicio el expediente administrativo, resulta aplicable el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del CPC. En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlo o evacuarlo en la etapa de evacuación de pruebas.
11. La forma de impugnar un expediente administrativo (copias certificadas) se rige por el régimen dispuesto para la impugnación de las copias simples previstas en el artículo 429 del CPC. Las oportunidades de impugnación serán las siguientes: i) si el expediente llega antes del inicio del lapso de promoción o durante el mismo, la oportunidad de impugnación será dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del lapso de promoción; ii) si llegase con posterioridad a la oportunidad anteriormente indicada y hasta el acto de informes, será dentro de los cinco (5) días siguientes a su consignación en el expediente, en el entendido de que las partes estén a derecho y no esté paralizada la causa por cualquier motivo y; iii) si el expediente fuese consignado después de vista la causa, el lapso de los cinco (5) días para la impugnación comenzará a computarse desde el día inmediatamente siguiente a que conste en autos

cualquier actuación del recurrente. En los dos últimos casos, de ser necesario, se abrirá la articulación probatoria prevista en el artículo 607 del CPC.

12. La Administración tiene la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos; su no remisión constituye una grave omisión que pudiera obrar en su contra y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante.
13. La producción del expediente administrativo en juicio no está sometida a las reglas previstas en el CPC, por lo que podrá ser valorado como prueba por el juez, *aun si su consignación en autos se realiza después del acto de informes*.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADELL MADRID, Rafael, “Consideraciones generales sobre la jurisdicción contencioso administrativa”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* Nro. 167, enero-marzo, Caracas, 2022.
- , *Derecho Procesal Constitucional*, Serie de Estudios Nro. 121, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.
- GIANCOMETTE FERRER, Ana. *La prueba en los procesos constitucionales*. Tesis de Grado, Maestría en Derecho con énfasis en procesal constitucional. Universidad de Los Andes, Bogotá, 2005. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/7c048309-fde2-4a46-afac-02310bc4627c/content>
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Segunda edición, Edit. Civitas, Madrid, 1992.
- GORDILLO, Agustín, “La prueba en el derecho procesal administrativo”, en *Primeras jornadas internacionales de derecho administrativo Allan Randolph Brewer-Carias*, FUNEDA, Caracas, 2000.
- IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique, “El documento público administrativo”, *Libro homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Tomo II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- PIERRE TAPIA, Oscar, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Nro. 5, año XXV, mayo 1998, Editorial Pierre Tapia, Caracas, 1998.
- MORENILLA ALLARD, Pablo, *La prueba en el proceso contencioso administrativo*, Editorial DUJUS, Zaragoza, 1997.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Salvador, “La prueba en el contencioso administrativo”. Trabajo fin de master. Universidad de Oviedo. Disponible en:

[https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/28452/TFM\\_Rodriguez%20Alvarez,%20Salvador%20.pdf;jsessionid=E6AEC4AEF77119BA2D008EEDE45CB570?sequence=3](https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/28452/TFM_Rodriguez%20Alvarez,%20Salvador%20.pdf;jsessionid=E6AEC4AEF77119BA2D008EEDE45CB570?sequence=3)

SOSA GÓMEZ, Cecilia, “El valor jurídico del expediente administrativo”, *Revista Electrónica De Derecho Administrativo Venezolano*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Caracas, 2022.

TOLOSA TRIBIÑO, Cesar “El valor probatorio del expediente administrativo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Nro. 23, enero 2011.